

The Practices of Structural Policy in Western Market Economies since the 1960s

Veranstalter: Ralf Ahrens, Zentrum für Zeit-historische Forschung Potsdam; Astrid M. Eckert, Emory University, Atlanta, GA; Stefan Hördler, German Historical Institute, Washington, D.C.

Datum, Ort: 28.05.2015–29.05.2015, Potsdam

Bericht von: Rüdiger Gerlach, Zentrum für Zeit-historische Forschung Potsdam

Der beschleunigte ökonomische Strukturwandel und die damit zusammenhängenden gesellschaftlichen Umbrüche der langen 1970er-Jahre sind seit einiger Zeit unter dem Stichwort „Nach dem Boom“ Gegenstand historischer Forschung. Die Tagung „The Practices of Structural Policy in Western Market Economies since the 1960s“ widmete sich einer bis heute kontrovers diskutierten, aber nur wenig erforschten politischen Reaktion auf die wirtschaftlichen Herausforderungen jener Zeit: Struktur- beziehungsweise Industriepolitik setzte weniger auf die Verbesserung makroökonomischer Rahmenbedingungen als auf die Begünstigung bestimmter Branchen, Regionen oder einzelner Unternehmen. Die Leitfragen der Konferenz nach den Ursprüngen, Debatten, Praktiken und Folgen von Strukturpolitik in Westeuropa und den USA wurden auf Grundlage weitgehend unveröffentlichter Forschungsergebnisse internationaler Experten auf diesem Gebiet diskutiert.

RALF AHRENS (Potsdam) verwies einleitend auf die Gelegenheit, ein vergleichendes Bild der Strukturpolitik über verschiedene Länder und internationale Organisationen hinweg zu gewinnen sowie die Rolle von Aushandlungsprozessen, Annahmen über die zukünftige ökonomische Entwicklungsfähigkeit, Vertretern der Wirtschaft, regionalen und sektoralen Besonderheiten besser zu bestimmen.

MARTIN CHICK (Edinburgh) machte sodann mit Blick auf Großbritannien deutlich, dass Strukturmaßnahmen – mit Schwerpunkt auf Industrieprojekten – schon während des Nachkriegsbooms bedeutsam waren. Drohten Versorgungsengpässe oder steigende Arbeits-

losenzahlen, habe die Regierung mit dem Argument eingegriffen, dass sich der Markt ohne Zutun von außen nicht schnell genug an veränderte wirtschaftliche Bedingungen anpassen würde. Die Deindustrialisierung der 1970er-Jahre habe die Diskussion über Strukturmaßnahmen abermals angeregt. Chick beobachtete jedoch, dass sich deren Vorzeichen mit dem Aufstieg der neoklassischen bzw. neoliberalen Wirtschaftstheorie grundlegend gewandelt hätten. An Stelle der Beschäftigungssicherung oder der Stützung der heimischen Industrie habe sich die Regierung auf Inflationsbekämpfung, stärkeren Wettbewerb und die Förderung der Arbeitskräftemobilität konzentriert. Trotz des ungebremsten Niedergangs der Industrie und der hohen Langzeitarbeitslosigkeit habe die Strukturpolitik vor dem Dogma von den Selbstheilungskräften des Marktes weitgehend an Bedeutung verloren.

Die Industriepolitik der USA folgte in den 1970er- und 1980er-Jahren grundsätzlich anderen Leitlinien als die europäische, wie MARC LEVINSON (Washington DC) zu Beginn seines Vortrages feststellte. Statt auf Subventionen habe die US-Regierung auf protektionistische Maßnahmen gegen aufstrebende ausländische Konkurrenten gesetzt. Levinson erläuterte, dass diese meistens auf bilateralen Vereinbarungen beruhende Politik wenig strukturiert war und keine Aufhol- oder Modernisierungsprozesse in den begünstigten Industriezweigen auslöste. Der Schutz „alter“, wenig innovativer Branchen wie Bekleidung, Textil, Stahl und Automobil habe nicht nur zu hohen volkswirtschaftlichen Wohlfahrtsverlusten geführt, wie bereits durch verschiedene Studien belegt wurde, sondern auch das Produktivitätswachstum verlangsamte und so die ökonomische Leistung der USA langfristig beeinträchtigt.

Das zweite Panel widmete sich der Bedeutung der Europäischen Gemeinschaften für die Industriepolitik. LAURENT WARLOUZET (Artois) zeigte mit Blick auf Frankreich, Großbritannien, die Bundesrepublik und die Europäische Kommission die Schwierigkeiten, eine gemeinsame Antwort auf die Stahlkrise seit Mitte der 1970er-Jahre zu entwickeln. Eine europäische Lösung sei eigentlich naheliegend gewesen, da die Krise ge-

rade in den großen Volkswirtschaften Arbeitsplätze bedrohte, in denen mit der EGKS eine marktkoordinierende Institution vorhanden war und Regulierungsmaßnahmen in dem Industriezweig Tradition hatten. Andererseits habe es sich als schwierig erwiesen, die Partikularinteressen der einzelnen Staaten und Unternehmen zusammenzuführen. Warloutzet machte deutlich, dass in Frankreich und Großbritannien zwar nationale Maßnahmen bevorzugt wurden, drohende Subventionswettläufe zwischen den EWG-Staaten jedoch für die Delegation der Stahlpolitik an eine übernationale Stelle sprachen. Die Bundesregierung habe sich jedoch gegen eine „neo-merkantilistische“ Lösung gestellt. Ihr spätes Einlenken zugunsten weitreichender Kontrollmöglichkeiten der Europäischen Kommission könne teilweise als Konsequenz der proeuropäischen Leitlinie in Bonn und divergierender Standpunkte zur Strukturpolitik innerhalb der Regierung verstanden werden. Letztlich sei die europäische Lösung aber alternativlos geworden, als die Krise zeitversetzt auch deutsche Unternehmen einholte, die Stahlproduzenten sich nicht auf ein privatwirtschaftliches Kartell verständigen konnten und neue Subventionswettläufe drohten. Warloutzet resümierte, dass eine solche europäische Strukturpolitik eher die Ausnahme als die Regel war, sich aber in diesem Fall etablierte, weil sie den maßgeblichen Mitgliedsstaaten als die am wenigsten schlechte Alternative erschien.

CHRISTOS TSAKAS (Thessaloniki) erörterte den Zusammenhang von europäischer Integration und Industriepolitik aus griechischer Perspektive. Investitions- und Exportförderungen – mit Schwerpunkt auf Industrierzeugnissen – seien von der ersten Regierung Karamanlis bis zur zweiten Ölkrise wichtige Instrumente der Athener Politik gewesen. Tsakas erläuterte, dass die Kooperation mit Westdeutschland zur Schaffung einer zeitgemäßen industriellen Basis, der sukzessive Abbau der Handelsbeschränkungen mit den EWG-Ländern, die von der Wirtschaft mitgetragenen Reformen der zweiten Regierungszeit Karamanlis, aber auch die unternehmerfreundliche Politik in den Jahren der Diktatur zu einem industriellen Aufschwung und engen Verflechtungen mit dem euro-

päischen Wirtschaftsraum führten. Die parallele politische und wirtschaftliche Integration in die EWG habe sich trotz wechselnder Regierungen zu einer wichtigen Konstante griechischer Politik entwickelt und sei bis in die 1980er-Jahre hinein durch einen breiten gesellschaftlichen Konsens getragen worden, der die Durchsetzung von Modernisierungsprozessen erst möglich gemacht habe.

Die zweite Sektion reflektierte die Besonderheiten von regionalen Strukturhilfen im Rahmen von Regionalpolitik. FERENC GYURIS (Budapest) dekonstruierte das westliche Entwicklungsmodell von *spatial economics* vor dem Hintergrund des Kalten Krieges. Aus US-amerikanischer Sicht seien regionale Disparitäten – mit all ihren sozialen und politischen Problemen – Begleiterscheinungen ökonomischer Entwicklung gewesen. Mit Blick auf den Systemkonkurrenten im Osten, der Wohlstandsunterschiede als Folge kapitalistischer Ausbeutung anprangerte und einen alternativen Weg versprach, waren Argumente zu finden, die das westliche Modell auch für die wirtschaftliche Peripherie attraktiv machen sollten. Neoklassische Wirtschaftswissenschaftler wie Myrdal, Hirschman, Williamson und Friedman hätten entsprechende Theorien hervorgebracht, die Polarisierungseffekte während des kapitalistischen Wachstumsprozesses als unvermeidbar darstellten, aber gleichzeitig langfristige Angleichungseffekte und eine breitere Verteilung des Wohlstandes in Aussicht stellten. Bei genauerer Prüfung handele es sich bei diesen Theorien aber um empirisch nur unzureichend unterlegte Forschungshypothesen. Gyuris folgerte, dass die westlichen Theorien zur Regionalentwicklung deutlich von den USA geprägt waren, deren geopolitische Agenda sinnvoll ergänzten und dank der Autorität der unterstützenden Forscher als Fakten verbreitet wurden, obwohl sie wissenschaftlich zweifelhaft waren.

Die politische Dimension der Regionalhilfen im Kalten Krieg hob auch ASTRID M. ECKERT (Atlanta) in ihrem Beitrag zur „Zonenrandförderung“ in Westdeutschland hervor. Mit dem Argument wirtschaftlicher Nachteile der deutschen Teilung seien fast 20 Prozent des westdeutschen Territoriums langfristig gefördert worden, obwohl die

ökonomischen Bedingungen in den einzelnen Regionen entlang der innerdeutschen Grenze stark divergierten. Bemerkenswert sei, dass die auch zur Ausstaffierung der „Schaufenster des Westens“ dienende Hilfe im Römischen Vertrag explizit von der europäischen Beihilfenkontrolle ausgenommen wurde. Eckert erläuterte, dass die EWG-Generaldirektion für Wettbewerb die Zonenrandförderung trotz der Ausnahmeregelung zunehmend kritisierte, deren Beendigung für die Bundesregierung aus innenpolitischen und wahltaktischen Gründen aber kaum durchsetzbar erschien. Während sich die deutsche Seite auf die „Deutschlandklausel“ im EG-Beihilfenrecht berief, bezweifelte man in Brüssel die Notwendigkeit, ein Gebiet undifferenziert zu stützen, das im Vergleich zu den Zielgebieten des europäischen Regionalentwicklungsprogramms zum Teil relativ gute wirtschaftliche Kennzahlen aufwies. Dass es der Kommission in jahrzehntelanger Arbeit gelang, zumindest branchenspezifische Hilfen in Teilen zu unterbinden, unterstreiche den Bedeutungszuwachs der europäischen Ebene für die Strukturpolitik. Das Fortbestehen der Zonenrandförderung bis zur Wiedervereinigung spreche wiederum für den Einfluss (regional)politischer Faktoren und Pfadabhängigkeiten einmal in Gang gesetzter Staatshilfen.

FABIO LAVISTA (Mailand) knüpfte direkt an das Problem der Eigendynamik langfristiger Regionalförderung an, indem er die Entwicklung des Mezzogiorno in Italien thematisierte. Der institutionelle Rahmen für die Hilfsmaßnahmen sei bereits in der Zwischenkriegszeit geschaffen worden. Charakteristisch für die Strukturpolitik im Süden Italiens seien der Vorrang staatlich geleiteter Industrialisierungsprojekte, die tragende Rolle von Staatsunternehmen für die Beschäftigungssicherung, von oben gesetzte Investitionsanreize und mangelnde Koordination zwischen zentralen und regionalen Akteuren gewesen. Folgen waren nach Lavista Verzerrungen lokaler Märkte und Spezialisierungen auf weniger technologieintensive Branchen. Letztlich sei die Strukturpolitik im Mezzogiorno an ihren institutionellen Schwächen gescheitert, die kurzfristige politische Erwägungen und Partikularinteressen der Akteure gegen-

über einer zielführenden, effizienten Entwicklungspolitik begünstigten. Lavista schloss mit der These, dass der aus dem autoritären System der 1930er-Jahre geborene institutionelle Rahmen der Strukturförderung in der Demokratie nicht die notwendigen Reformen durchlaufen habe, um sich von den Begehrlichkeiten der Politik, regionaler Akteure oder anderer Kräfte frei machen zu können.

Im folgenden Panel verschob sich die Perspektive auf die Branchenebene. DOROTHÉE RYSER (Basel) zeigte Motive und Folgen sektoraler Strukturpolitik am Beispiel der Schweizer Milchwirtschaft. Aus Anlass des wachsenden Preisdrucks seit den 1950er-Jahren sei die Milchproduktion überwiegend aus sozialpolitischen Erwägungen subventioniert worden, um die Existenz der Milchbauern zu sichern. Öffentliche Aufgaben bei der Regulierung des Sektors seien auf das marktbeherrschende privatwirtschaftliche Kartell, die Schweizer Käseunion, übertragen worden. Gleichzeitig habe es für die Akteure kaum Anreize gegeben, die Produktivität zu erhöhen oder ihre Kapazitäten an die Gegebenheiten des Marktes anzupassen. Ryser zeigte, wie die wachsende Diskrepanz zwischen Erzeugerkosten in der Schweiz und Weltmarktpreisen zu exorbitant steigenden Zuschüssen zur Stabilisierung des Milchpreises führte – die sogenannte Milchrechnung. Ungeachtet der hohen Kosten hätten Politik und Bevölkerung die Stützung des Wirtschaftszweiges bis in die 1990er-Jahre weitgehend mitgetragen. Letztlich handelte es sich bei der Branche um eine heilige Kuh, die wider besseren ökonomischen Wissens langfristig vom Staat gespeist wurde.

Anknüpfend an die Vorträge von Warloutet und Levinson beleuchtete STEFAN HÖRDLER (Washington DC / Weimar) die Folgen der Stahlkrise und der damit verbundenen industriepolitischen Maßnahmen im deutsch-amerikanischen Vergleich. Er beobachtete, dass protektionistische Maßnahmen kaum Anreize für die Adaption innovativer Technologien seitens der US-Stahlindustrie boten und den Niedergang der Branche nicht nachhaltig verhindern konnten, während die auf Investitionshilfen und Produktionsbeschränkungen basierende Stahlpolitik in Deutschland zu einer Modernisierung und

Spezialisierung auf höherwertige Produkte führte. Die verschiedenen wirtschafts- und sozialhistorischen Facetten des Strukturwandels auf regionaler Ebene veranschaulichte er am Beispiel der ehemaligen Stahl-Städte Rheinhausen und Bethlehem (Pennsylvania). Besonders interessant für weiterführende Forschungen erscheint seine These, dass die ostdeutschen Stahlwerke seit 1990 als Experimentierfelder für den weiteren ökonomischen Strukturwandel u.a. in der Bundesrepublik und in Luxemburg gedient hätten.

RALF AHRENS (Potsdam) konzentrierte sich bei seiner Untersuchung der westdeutschen Strukturpolitik verstärkt auf die politischen Akteure. Im Zusammenhang mit der Planungseuphorie der 1960er-Jahre und dem sich abzeichnenden Strukturwandel sei in der Bundesrepublik eine wissenschaftlich fundierte Industriepolitik zur Förderung moderner Wirtschaftsstrukturen gefordert worden. Ausdruck dieser Bemühungen war die Strukturberichterstattung im Auftrag des Bundeswirtschaftsministeriums. Auf eindrucksvolles Datenmaterial gestützt zeigte Ahrens nicht nur den deutlichen Anstieg der Subventionen zwischen 1968 und 1985, sondern auch, dass die Mittel, abgesehen von der Förderung von Airbus, fast ausschließlich „alten“ Industrien zugutekamen. Seine Analyse der Subventionsberichte verdeutlichte, wie das Ziel einer staatlich gestützten Modernisierung der Wirtschaft gegenüber dem Motiv des sozialverträglichen Rückbaus alter Industriestrukturen zu einem Allgemeinplatz degenerierte. Trotz wachsender Kritik an den mehr vergangenheits- als zukunftsgerichteten Staatshilfen als „Opium für die Wirtschaft“ habe die Subventionspolitik eine politische Eigendynamik entwickelt, deren Beurteilung jedoch eine genauere Untersuchung der mitwirkenden Akteure in staatlichen Stellen, Regionen und Unternehmen erfordere.

Abschließend lenkte CHRISTIAN MARX (Trier) den Blick auf die Unternehmensebene. Sein Vortrag zur Chemiefaserindustrie zeigte, wie weit wirtschaftliche und politische Interessen in strukturpolitischen Fragen auseinandergingen. Eine Reaktion der Unternehmen auf die Krise der späten 1960er-Jahre waren Marktgespräche, die jedoch dem deutschen Kartellrecht widersprachen. Das nach wie vor

bestehende Problem der Überkapazitäten habe für eine europäische Lösung gesprochen. Ähnlich wie im Fall der Stahlkrise waren die Interessen der Europäischen Kommission, verschiedener EWG-Staaten und Unternehmen, aber auch der Gewerkschaften vor Ort nur schwer in Einklang zu bringen. Letztlich seien es die ökonomischen Lasten der hohen Überkapazitäten und wettbewerbsverzerrende staatliche Förderungen in Italien gewesen, die zu einer von der Europäischen Kommission anerkannten Kartellvereinbarung geführt hätten. Die vereinbarte Reduzierung der Kapazitäten habe es den Unternehmen erlaubt, Beschäftigte „sozialverträglich“ abzubauen und sich auf zukunftssträchtige Produkte zu konzentrieren.

Zum Ende der Tagung überwog der Eindruck, dass Industriepolitik weniger ein wirtschaftspolitisches Instrument zur Schaffung moderner ökonomischer Strukturen als eine an alten Wirtschaftszweigen orientierte, sozialpolitisch motivierte Maßnahme zur Linderung der Folgen des Strukturwandels war. Eckert verwies in diesem Zusammenhang auf die starke Nachwirkung der Wirtschaftswunderzeit, die Arbeit und Wohlstand für alle als Norm erscheinen ließ. Der Preis der Strukturpolitik, wenn man sie nach diesem Befund überhaupt noch so nennen darf, bestand nicht nur in den eingesetzten Steuermitteln oder volkswirtschaftlichen Wohlfahrtsverlusten, sondern in einer verlangsamen Modernisierung und Produktivitätsentwicklung der Wirtschaft. Gleichzeitig eröffnete die Tagung Perspektiven für weiterführende Forschungen. Das Verständnis von Genese und Eigendynamik der Industriepolitik erfordert weitere Analysen von Akteuren, Aushandlungsprozessen und institutionellen Strukturen. Dabei stellten sich unter anderem Fragen nach der Bedeutung von Rent-Seeking-Prozessen, wirtschaftswissenschaftlichen Theorien und systemspezifischen Besonderheiten in einzelnen Staaten. Nicht weniger interessant erscheint ein genauerer Blick auf die räumlichen und zeitlichen Wirkungen der Strukturmaßnahmen auf regionale Beschäftigungsverhältnisse, Arbeitskräftemigration, Stadtentwicklung und lokale Wirtschaftscluster. In Anbetracht der beinahe einhellig negativen Beurteilung der ökonomi-

schen Wirkungen der Strukturpolitik stellte sich aber auch die Frage, wie der soziale und gesellschaftliche Nutzen der Staatshilfen, insbesondere gegenüber den Alternativkosten beim Wegfall von Arbeitsplätzen, zu gewichten ist.

Conference Overview:

I. Industrial Policies „After the Boom“

Chair: Christopher Neumaier

Martin Chick, Industrial policy in Britain since 1970: changing values, assumptions and mechanisms

Marc Levinson, Punishing productivity: Some consequences of U.S. industrial policy, 1969-1985

II. European Impacts

Chair: Marc Buggeln

Laurent Warloutzet, The Golden Age of EEC industrial policy. Managing the decline of steel from 1977 to 1984

Christos Tsakas, The industrialization of Europe's South-Eastern bulwark: Greek industrial policy from the association treaty with the EEC to the transition to democracy, 1961-1975

III. Regional Development: Theories and Policies

Chair: Rüdiger Graf

Ferenc Gyuris, Western concepts about regional convergence as products of the scientific Cold War

Astrid M. Eckert, West German borderland aid and European state aid control

Fabio Lavista, Structural policies, regional development and industrial specialisation in Italy (1960-1990)

IV. Sectoral Policies

Chair: Kim C. Priemel

Dorothee Ryser, Fighting structural change: The case of the Swiss dairy sector, 1960s [U+2010]1990s

Stefan Hördler, Structural crisis and industrial policy in the 1970s: The steel industries in Germany and the US

Ralf Ahrens, Subsidies and the perception of change. Debates and practice in West German structural policy

V. Politics, Companies, and Unions

Chair: Anne Sudrow

Christian Marx, A European structural crisis cartel as solution to a sectoral depression? The West European fibre industry in the 1970s and 1980s

Tagungsbericht *The Practices of Structural Policy in Western Market Economies since the 1960s*. 28.05.2015–29.05.2015, Potsdam, in: H-Soz-Kult 20.07.2015.